



สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

บัญชีการออมส่วนบุคคล ของไทย (TISAs):

หลักการ แนวคิด และแนวทางเชิงนโยบาย

Thailand's Individual Savings Accounts (TISAs):
Principles, Concepts and Policy Directions



ดร.ลอยลม ประเสริฐศรี และคณะ

บัญชีการออมส่วนบุคคลของไทย (TISAs):
หลักการ แนวคิด และแนวทางเชิงนโยบาย



ถ่ายเอกสารแทนการใช้หนังสือ
คือการทำลายภูมิปัญญาสร้างสรรค์

บัญชีการออมส่วนบุคคลของไทย (TISAs): หลักการ แนวคิด และแนวทางเชิงนโยบาย

คณะผู้เขียน

ผศ.ดร.ลอยลม ประเสริฐศรี

ผศ.ดร.ปิยะวงศ์ ปัญจะเทวกุล

ผศ.ดร.อลงกรณ์ ธนศรีธัญญากุล

ดร.พลากร สัตย์ชื่อ

ดร.มีงขวัญ ทองพฤกษา

ศุภิกา โรจนกนกศักดิ์

ปณวรรณ อินนุรักษ์

ฐิติพงศ์ อมรรธมนิยม

สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

2569

ลอยลม ประเสริฐศรี.

บัญชีการออมส่วนบุคคลของไทย (TISAs): หลักการ แนวคิด และแนวทางเชิงนโยบาย.

1. การออมกับการลงทุน -- นโยบายของรัฐ -- ไทย. 2. การเงินส่วนบุคคล.

HC445

ISBN 978-616-602-284-1

ISBN (E-BOOK) 978-616-602-292-6

ลิขสิทธิ์ของผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ลอยลม ประเสริฐศรี และคณะ
สงวนลิขสิทธิ์

ฉบับพิมพ์ครั้งที่ 1 เดือนมิถุนายน 2569

จำนวน 30 เล่ม

ฉบับอิเล็กทรอนิกส์ (e-book) สิงหาคม 2569

สำนักงานบริหารการพิมพ์ธรรมศาสตร์

จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

99 หมู่ 18 อาคารโรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ตำบลคลองหนึ่ง อำเภอคลองหลวง จังหวัดปทุมธานี 12121

โทร. 085-112-6081, 085-112-6968

<http://thammasatpress.tu.ac.th>

จัดจำหน่ายโดยศูนย์หนังสือมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

โทร. 02-564-4438, 085-112-6081

<https://linktr.ee/tubookstore>

พิมพ์ที่โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ราคาเล่มละ 200.- บาท

สารบัญภาพ	(7)
สารบัญตาราง	(8)
คำนำ	(9)
กิตติกรรมประกาศ	(10)
คำย่อ	(11)
บทที่ 1 บัญชีการออมส่วนบุคคลกับสังคมสูงวัยไทย	1
บริบทสังคมสูงวัยและความท้าทายของประเทศไทย	2
ภูมิทัศน์การออมและการลงทุนของคนไทย	4
ภาพรวมนโยบายการส่งเสริมการออมของไทย	6
แนวคิดและหลักการเบื้องต้นของบัญชีการออมส่วนบุคคล	12
เหตุผลและความจำเป็นที่ประเทศไทยควรผลักดันนโยบาย TISAs	14
บทสรุป	15
เอกสารอ้างอิง	17
บทที่ 2 แนวคิดทฤษฎีและการศึกษาเชิงประจักษ์	21
ทฤษฎีพื้นฐานอธิบายพฤติกรรมการออม	22
การประยุกต์เศรษฐศาสตร์พฤติกรรมในการอธิบายพฤติกรรมการออม	27
การสังเคราะห์กรอบแนวคิดเชิงทฤษฎีและนัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบาย	36
หลักฐานเชิงประจักษ์จากการทดลองทางเลือกในประเทศไทย	38
บทสรุป	39
เอกสารอ้างอิง	41
บทที่ 3 ประสบการณ์ต่างประเทศและบทเรียนสำหรับประเทศไทย	45
กรณีศึกษาสหราชอาณาจักร: Individual Savings Accounts (ISAs)	46
กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น: Nippon Individual Savings Accounts (NISA)	55
กรณีศึกษาประเทศแคนาดา: Tax-Free Savings Accounts (TFSA)	63
กรณีศึกษาสหรัฐอเมริกา: Tax-Advantaged Savings Accounts	69
สรุปภาพรวมของบัญชีการออมส่วนบุคคลในต่างประเทศ	75

บทเรียนจากต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย	78
บทสรุป	80
เอกสารอ้างอิง	81
บทที่ 4 แนวนโยบายบัญชีการออมส่วนบุคคลของไทย	83
ภาพรวมของโครงการบัญชีการออมส่วนบุคคล (TISAs)	84
กลไกการดำเนินงานตามประเภทของบัญชี TISAs	91
แนวทางเพิ่มเติมในการดำเนินโครงการ TISAs	103
การเปรียบเทียบกรอบ TISAs กับระบบบัญชีการออมส่วนบุคคล ของต่างประเทศ	106
สถานการณ์การดำเนินนโยบายในประเทศไทย	110
บทสรุป	113
เอกสารอ้างอิง	114
บทที่ 5 บทบาทองค์กร การบริหารบัญชี และแนวทางการกำกับดูแล	117
บทบาทขององค์กรที่เกี่ยวข้องในระบบนิเวศของ TISAs	118
กลไกการบริหารจัดการบัญชี TISAs	120
แนวทางการกำกับดูแลบัญชี TISAs เบื้องต้น	124
บทสรุป	135
เอกสารอ้างอิง	137
บทที่ 6 ข้อเสนอแนะและแนวทางการนำนโยบายไปปฏิบัติ	139
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	140
การพัฒนาโครงการ TISA สู่ระบบนิเวศการออมที่สมบูรณ์	143
แผนการดำเนินงาน (Roadmap) โครงการ TISAs ในประเทศไทย	147
บทสรุป	153
อภิธานศัพท์	155
บรรณานุกรม	161
ดัชนี	171
ประวัติผู้เขียน	177

ภาพที่ 1.1	สัดส่วนการใช้สิทธิลดหย่อนภาษีจากการลงทุน และการออมแต่ละช่วงเงินได้สุทธิ ปี 2566	9
ภาพที่ 2.1	อธิบายวงจรการบริหารรายได้ การบริโภคและการออมตลอดช่วงชีวิต	23
ภาพที่ 2.2	กราฟแสดงลำดับการบริโภคจากบัญชีทางจิตวิทยา ตามทฤษฎีวงจรชีวิตเชิงพฤติกรรม	33
ภาพที่ 3.1	สิทธิประโยชน์ทางภาษีภายใต้บัญชี NISA	57
ภาพที่ 4.1	แนวทางการดำเนินงานภายใต้บัญชี TISA-Saving	92
ภาพที่ 4.2	แนวทางการดำเนินงานภายใต้บัญชี TISA-Investment	93
ภาพที่ 4.3	แนวทางการดำเนินงานภายใต้บัญชี TISA-Retirement	97
ภาพที่ 4.4	แนวทางการดำเนินงานภายใต้บัญชี TISA-Junior	101
ภาพที่ 5.1	กลไกการบริหารบัญชี TISAs	120

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1.1	อัตราการออมรวมต่อ GDP เปรียบเทียบรายประเทศ ปี ค.ศ. 2023	5
ตารางที่ 3.1	สรุปเงื่อนไขการถอนเงินของบัญชี ISA แต่ละประเภท	54
ตารางที่ 3.2	โครงสร้างกรอบนโยบาย NISA ระบบใหม่ นับตั้งแต่เดือนมกราคม 2024	61
ตารางที่ 3.3	เปรียบเทียบโครงสร้างบัญชีเงินออมที่ได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษี ของสหรัฐอเมริกา ณ ปี 2025	71
ตารางที่ 3.4	เปรียบเทียบคุณลักษณะบัญชีเงินออมปลอดภาษีจาก 4 ประเทศ	77
ตารางที่ 4.1	วงเงินสูงสุดที่ได้รับสิทธิประโยชน์ของแต่ละบัญชี ภายใต้โครงการ TISAs	89
ตารางที่ 4.2	เปรียบเทียบกลไกการออมเพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษีของประเทศไทย กับกรอบ TISAs	89
ตารางที่ 4.3	เปรียบเทียบกรอบ TISAs กับระบบบัญชีการออมส่วนบุคคล ของต่างประเทศ	108
ตารางที่ 5.1	การกำกับดูแลบัญชี TISA ในตลาดทุนไทย	129

หนังสือเล่มนี้จัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอหลักการ แนวคิด และแนวทางเชิงนโยบายในการออกแบบกลไกส่งเสริมการออมรูปแบบใหม่ในประเทศไทยภายใต้ชื่อ *บัญชีการออมส่วนบุคคลของไทย (Thailand's Individual Savings Accounts: TISAs)* โดยวิเคราะห์เจาะลึกทั้งแง่มุมเชิงทฤษฎีผ่านแนวคิดเศรษฐศาสตร์แบบดั้งเดิมและเศรษฐศาสตร์พฤติกรรม รวมทั้งการวิเคราะห์เปรียบเทียบประสบการณ์การจัดทำบัญชีการออมส่วนบุคคลจากต่างประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร ญี่ปุ่น แคนาดา และสหรัฐอเมริกา เพื่อนำเสนอแนวทางการดำเนินนโยบายที่เหมาะสมกับบริบททางเศรษฐกิจและสังคมไทย

คณะผู้เขียน คาดหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการและแนวคิดของบัญชีการออมส่วนบุคคล โดยมุ่งหวังให้เป็นเอกสารอ้างอิงที่เผยแพร่ในวงกว้าง เพื่อให้ผู้กำหนดนโยบาย ส่วนราชการภาคธุรกิจ ผู้มีส่วนได้เสีย และภาควิชาการ สามารถนำไปศึกษาและพัฒนาต่อยอดแนวคิดเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องในการจัดทำนโยบายที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคนโยบายที่มีความสนใจและได้พยายามนำเสนอหลักการของโครงการ TISA [เฉพาะด้านการลงทุน] เข้าพิจารณาต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) มาแล้วในช่วงปลายปี พ.ศ. 2568

หนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยเนื้อหาจำนวนทั้งสิ้น 6 บท โดยเรียงเรียงเนื้อหาแต่ละบทอย่างเป็นระบบ ตั้งแต่การวิเคราะห์บริบทของสังคมสูงวัยไทย สถานการณ์ด้านการออมและการลงทุน แนวคิดเชิงทฤษฎี และผลการศึกษาเชิงประจักษ์ ตลอดจนจนถึงการนำเสนอประสบการณ์จากต่างประเทศ พร้อมข้อเสนอแนะเชิงนโยบายในการจัดทำบัญชีการออมส่วนบุคคลของไทย

ท้ายที่สุดนี้ คณะผู้เขียนคาดหวังว่าหนังสือเล่มนี้จะเกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมไทยในวงกว้าง โดยเฉพาะในการจัดทำนโยบายที่ช่วยสร้างเสริมความมั่นคงทางการเงินและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนไทยให้พร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงภายใต้สังคมสูงวัยในอนาคตต่อไป

คณะผู้เขียน

พฤษภาคม 2569

กิตติกรรมประกาศ

โครงการหนังสือวิชาการฉบับนี้พัฒนาต่อยอดจากงานวิจัยที่ได้รับทุนสนับสนุนจากกองทุนส่งเสริมการพัฒนาลาดทุน (CMDF) คณะผู้เขียนขอขอบคุณกองทุนฯ ในฐานะหน่วยงานผู้สนับสนุนทุนที่มีความเป็นมืออาชีพและให้อิสระต่อการสร้างสรรค์ผลงานวิชาการอย่างเต็มที่ รวมถึงเปิดโอกาสให้พัฒนาต่อเป็นหนังสือ เพื่อเผยแพร่หลักการ แนวคิด และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสู่สาธารณะในวงกว้าง

คณะผู้เขียน ขอขอบพระคุณผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ปรากฏนาม (Anonymous Reviewers) ทั้ง 3 ท่าน ที่ได้กรุณาอ่านและนำเสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุงต้นฉบับเป็นอย่างดี ขณะเดียวกันขอขอบคุณคณะทำงานด้านวิชาการของคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่ช่วยดำเนินการตามกระบวนการวิชาการ เพื่อพัฒนาต้นฉบับหนังสือนี้ให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการ

นอกจากนี้ คณะผู้เขียน ขอขอบคุณอย่างยิ่งต่อผู้เชี่ยวชาญและที่ปรึกษาโครงการประกอบด้วย ศ.ดร.อาชนัน เกาะไพบูลย์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ คุณเกศรา มัญชุศรี อดีตผู้จัดการตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย และคุณชัชชัย สฤทธอภีรักษ์ Managing Director, Head of Fund Management บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุนรวม บัวหลวง จำกัด ทั้ง 3 ท่าน ได้กรุณาให้คำปรึกษาและให้ความเห็นในแง่มุมเชิงวิชาการและมุมมองเชิงปฏิบัติเป็นอย่างดีในทุกโอกาส

ขณะเดียวกัน การจัดทำต้นฉบับจนเสร็จสิ้นส่วนหนึ่งเกิดจากทีมงานผู้ช่วยที่ขยันขันแข็ง ในการทำหน้าที่ช่วยเหลือและจัดการโครงการในด้านต่างๆ อย่างมืออาชีพ ประกอบด้วย คุณธนดล อิสราภิรักษ์ คุณธีรศรา เล่าพัชรโรจน์ และคุณธนารีย์ ธนาภิตติทรัพย์

ท้ายที่สุด ขอขอบคุณหน่วยงานต้นสังกัดของคณะผู้เขียนทุกท่านที่อนุญาตให้บุคลากรในสังกัดเข้าร่วมพัฒนาโครงการจัดทำหนังสือวิชาการฉบับนี้ร่วมกับบุคลากร คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ก.ล.ต.) กรมสรรพากร ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) บริษัทหลักทรัพย์บัวหลวง จำกัด (มหาชน) ธนาคารทหารไทยธนชาติ และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ ความร่วมมือกับบุคลากรหลากหลายสาขาอาชีพและองค์กรในหน่วยงานภาครัฐและภาคการเงิน ประสบการณ์ในหน้าที่ที่ทุกท่านปฏิบัติงานอยู่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการนำเสนอมุมมอง อันมีส่วนช่วยให้หนังสือฉบับนี้มีความสมบูรณ์รอบด้านมากยิ่งขึ้น

AIMC	Association of Investment Management Companies (สมาคมบริษัทจัดการลงทุน)
AML	Anti-Money Laundering (การป้องกันการฟอกเงิน)
APS	Additional Permitted Subscription
ASCO	Association of Securities Companies (สมาคมบริษัทหลักทรัพย์ไทย)
BLCH	Behavioural Life-cycle Hypothesis (ทฤษฎีวงจรชีวิตเชิงพฤติกรรม)
CIBC	Canadian Imperial Bank of Commerce
CMDF	Capital Market Development Fund (กองทุนส่งเสริมการพัฒนาตลาดทุน)
CRA	Canada Revenue Agency
DCA	Dollar-Cost Averaging (การลงทุนแบบถัวเฉลี่ยต้นทุน)
DOL	Department of Labor (กระทรวงแรงงาน สหรัฐอเมริกา)
DPA	Deposit Protection Agency (สถาบันคุ้มครองเงินฝาก)
DR	Depository Receipts
EEE	Exempt-Exempt-Exempt (ยกเว้นภาษีทั้งสามขั้นตอน)
EET	Exempt-Exempt-Taxed (ยกเว้นภาษีเงินสะสมและผลตอบแทน เก็บภาษีเมื่อถอน)
EJIP	Employee Joint Investment Program
ERISA	Employee Retirement Income Security Act
ESG	Environmental, Social, and Governance (สิ่งแวดล้อม สังคม และธรรมาภิบาล)
ETF	Exchange-Traded Fund (กองทุนรวมดัชนี)
FCA	Financial Conduct Authority (สหราชอาณาจักร)
FETCO	Federation of Thai Capital Market Organizations (สมาธุรกิจตลาดทุนไทย)
FOS	Financial Ombudsman Service (สหราชอาณาจักร)
FSA	Financial Services Agency (ญี่ปุ่น)
FSCS	Financial Services Compensation Scheme (สหราชอาณาจักร)

GDP	Gross Domestic Product (ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ)
GIC	Guaranteed Investment Certificate
HDHP	High-Deductible Health Plan
HMRC	HM Revenue and Customs (สหราชอาณาจักร)
HMT	HM Treasury (สหราชอาณาจักร)
HSA	Health Savings Account (บัญชีออมเพื่อสุขภาพ)
IAA	Investment Analysts Association (สมาคมนักวิเคราะห์การลงทุน)
ICO	Information Commissioner's Office
IFISA	Innovative Finance Individual Savings Account
IRA	Individual Retirement Account (บัญชีเพื่อการเกษียณส่วนบุคคล)
IRS	Internal Revenue Service (กรมสรรพากร สหรัฐอเมริกา)
ISA	Individual Savings Account (บัญชีการออมส่วนบุคคล)
ISAs	Individual Savings Accounts
KYC	Know Your Customer (การรู้จักลูกค้า)
LCH	Life-cycle Hypothesis (ทฤษฎีวงจรชีวิต)
LISA	Lifetime Individual Savings Account
MAGI	Modified Adjusted Gross Income
MUFG	Mitsubishi UFJ Financial Group
NAV	Net Asset Value (มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ)
NDID	National Digital ID
NISA	Nippon Individual Savings Account
NISAO	National Individual Savings Accounts Administration Office (สำนักงานบริหารบัญชีการออมส่วนบุคคลแห่งชาติ)
PDPA	Personal Data Protection Act (พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล)
PIH	Permanent Income Hypothesis (ทฤษฎีรายได้ถาวร)
PRPP	Pooled Registered Pension Plan (แคนาดา)
PVD	Provident Fund (กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ)
REITs	Real Estate Investment Trusts (กองทุนอสังหาริมทรัพย์)
RMD	Required Minimum Distributions
RMF	Retirement Mutual Fund (กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ)

RRI	Retirement Readiness Index (ดัชนีความพร้อมเพื่อการเกษียณ)
SEC	Securities and Exchange Commission
SET	Stock Exchange of Thailand (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย)
SIN	Social Insurance Number (หมายเลขประกันสังคม แคนาดา)
SMEs	Small and Medium Enterprises
SSF	Super Saving Fund (กองทุนรวมเพื่อการออม)
TEE	Taxed-Exempt-Exempt (เก็บภาษีเงินสะสม ยกเว้นภาษีผลตอบแทนและเมื่อถอน)
TFR	Total Fertility Rate (อัตราเจริญพันธุ์รวม)
TFSA	Tax-Free Savings Account (บัญชีเงินออมปลอดภาษี)
ThaiESG	Thai ESG Fund (กองทุนรวมไทยเพื่อความยั่งยืน)
TIA	Thai Investors Association (สมาคมส่งเสริมผู้ลงทุนไทย)
TISA	Thailand's Individual Savings Account (เมื่ออ้างถึงบัญชีใดบัญชีหนึ่ง)
TISAs	Thailand's Individual Savings Accounts (เมื่ออ้างถึงบัญชี TISA ในภาพรวม)
TLCA	Thai Listed Companies Association (สมาคมบริษัทจดทะเบียนไทย)
TURAC	Thammasat University Research and Consultancy Institute (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
กอช.	กองทุนการออมแห่งชาติ
ก.ล.ต.	สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
กรม.	คณะรัฐมนตรี
ตลท.	ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
ธปท.	ธนาคารแห่งประเทศไทย



บทที่ 1

บัญชีการออมส่วนบุคคล กับสังคมสูงวัยไทย (Individual Savings Accounts and Thailand's Aged Society)

ความนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรอย่างรวดเร็ว โดยก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) และคาดว่าจะเป็สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด (Super-aged Society) ในอนาคตอันใกล้ ปัญหาหลักที่น่ากังวลคือผู้สูงอายุจำนวนมากขาดความมั่นคงทางการเงิน เนื่องจากมีเงินออมไม่เพียงพอ ทำให้ต้องพึ่งพาความช่วยเหลือจากรัฐหรือครอบครัวเป็นหลัก ขณะที่ระบบส่งเสริมการออมที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) หรือกองทุนรวมเพื่อส่งเสริมการออมระยะยาว (SSF) ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ ได้แก่ (1) เงื่อนไขการลงทุนที่ซับซ้อนและระยะเวลาคือครองที่ยาวนาน (2) การกระจุกตัวของผู้ใช้สิทธิประโยชน์ทางภาษีในกลุ่มผู้มีรายได้สูง และ (3) การขาดผลิตภัณฑ์การออมที่ตอบโจทย์เป้าหมายทางการเงินที่หลากหลายของประชาชนทุกกลุ่มรายได้

สถานการณ์เช่นนี้ส่งผลให้ประชาชนจำนวนมากมีความเสี่ยงต่อการดำรงชีวิตหลังเกษียณ บทนี้มุ่งเน้นนำเสนอเหตุผลและความจำเป็นในการผลักดันนโยบายบัญชีการออมส่วนบุคคล (Individual Savings Accounts: ISAs) ซึ่งเป็นนโยบายที่ได้รับการพิสูจน์แล้วจากหลายประเทศว่าสามารถเพิ่มแรงจูงใจในการออมและการลงทุนระยะยาวผ่านการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีและเงินสมทบจากภาครัฐ เพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับประเทศไทย

ในการรับมือกับความท้าทายของการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร (Demographic shift) ในอนาคต

บริบทสังคมสูงวัยและความท้าทายของประเทศไทย

นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2567 เป็นต้นมา ประเทศไทยได้เข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างสมบูรณ์ (Aged Society) และกำลังจะก้าวเข้าสู่สังคมสูงวัยขั้นสุดยอด (Super-aged Society) ในอีกไม่กี่ปีข้างหน้า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรครั้งนี้เกิดจากอัตราการเกิดและประชากรวัยทำงานลดลงอย่างมาก ตรงข้ามกับสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 65 ปีขึ้นไปที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว แนวโน้มนี้ส่งผลกระทบต่อทั้งเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนในอนาคตอันใกล้

เมื่อพิจารณาข้อมูลประชากรจากฐานข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ประเทศไทยได้เข้าสู่ระดับสังคมสูงวัยตามคำนิยามขององค์การสหประชาชาติ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2567 โดยมีสัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไปเกินกว่าร้อยละ 14 ของประชากรทั้งหมด และคาดการณ์ว่าประเทศไทยจะกลายเป็นสังคมสูงวัยขั้นสุดยอด ในช่วงปี พ.ศ. 2577-2578 (กรมการปกครอง, 2567) นั้นหมายความว่าในอนาคตอันใกล้ ประเทศไทยจะมีประชากรสูงวัยมากกว่าหนึ่งในห้าของประชากรทั้งหมด การเปลี่ยนแปลงนี้จำเป็นที่ภาครัฐต้องเตรียมความพร้อมเพื่อจัดการกับปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในมิติของความมั่นคงทางการเงินของผู้สูงอายุ ภาระทางการคลัง (Fiscal Burden) และการดูแลด้านสุขภาพ เป็นต้น

สถานการณ์และแนวโน้มสังคมสูงวัยของประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงทางประชากรของประเทศไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา แสดงให้เห็นถึงการเข้าสู่สังคมสูงวัยอย่างรวดเร็ว สถานการณ์นี้เกิดจากสองปัจจัยหลัก ได้แก่ อัตราการเกิดที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยอัตราเจริญพันธุ์รวม (Total Fertility Rate: TFR) ลดลงจาก 6.29 ในปี พ.ศ. 2513 เหลือเพียง 1.0 ในปี พ.ศ. 2567 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ [สศช.], 2567) ในปี พ.ศ. 2567 มีเด็กเกิดใหม่เพียง 462,240 คน ซึ่งเป็นจำนวนที่ต่ำที่สุดในรอบกว่า 70 ปี และเป็นปีที่ 4 ติดต่อกันที่จำนวนผู้เสียชีวิตมากกว่าจำนวนเด็กเกิดใหม่ (สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง, 2567) ขณะเดียวกัน ประชากรวัยทำงานก็ลดลงอย่างมาก จาก 43.2 ล้านคน (ร้อยละ 65) ในปี พ.ศ. 2563 และคาดการณ์ว่าจะลดลงเหลือ 36.5 ล้านคน (ร้อยละ 56) ในปี

พ.ศ. 2583 (สศช., 2567; World Bank, 2024) ตรงข้ามกับผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นตามการเพิ่มขึ้นของอายุขัยเฉลี่ย (Life Expectancy) ดังงานศึกษาของวรเวศม์ สุวรรณระดา (2565) พบว่าอัตราส่วนพึ่งพิงผู้สูงอายุ (Old-age Dependency Ratio) หรือจำนวนผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงาน เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 17.6 ในปี พ.ศ. 2555 เป็นร้อยละ 25.6 ในปี พ.ศ. 2565 และคาดว่าจะเพิ่มสูงถึงร้อยละ 51 ภายในปี พ.ศ. 2583 นั้นหมายความว่าในอนาคตประชากรวัยทำงานจะต้องแบกรับดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น

ข้อมูลจากการรายงานของสำนักงานงบประมาณ พบว่างบประมาณรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคม เพิ่มขึ้นจาก 509,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2561 เป็น 706,000 ล้านบาทในปี 2566 และคาดว่าจะแตะ 1 ล้านล้านบาทในปี 2576 (Bangkok Post, 2024 อ้างอิง สำนักงานงบประมาณ) โดยเฉพาะงบสวัสดิการผู้สูงอายุซึ่งเพิ่มเป็น 365,000 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2569 คิดเป็นร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายรวม (3.78 ล้านล้านบาท) ทั้งนี้ ค่าใช้จ่ายด้านบำนาญข้าราชการและเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุคาดว่าจะเพิ่มจากร้อยละ 1.8 ของ GDP ในปี 2562 เป็นร้อยละ 3.5 ในปี 2593 ขณะที่ค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพจะเพิ่มจากร้อยละ 2.8 เป็นร้อยละ 3.5 (Poonpolkul, 2024; World Bank, 2023)

แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงนี้สร้างความท้าทายสำคัญแก่ประเทศไทยในหลายมิติ เช่น การวางแผนระบบสวัสดิการสังคม ระบบสาธารณสุข ภาระการคลังของรัฐบาล รวมไปถึงปัญหาการขาดแคลนแรงงาน หากขาดการวางแผนและเตรียมรับมืออย่างเหมาะสม จะส่งผลกระทบต่อศักยภาพการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในอนาคต

ผลกระทบของสังคมสูงวัยต่อเศรษฐกิจและสังคมไทย

การเข้าสู่สังคมสูงวัยของประเทศไทย ไม่เพียงแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบในวงกว้างต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เห็นได้ชัด คือการลดลงของแรงงานในวัยทำงาน ซึ่งอาจนำไปสู่การชะลอตัวของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว เนื่องจากขาดแคลนแรงงานในการผลิตและบริการ ประกอบกับภาระการคลังของภาครัฐที่ต้องเพิ่มงบประมาณด้านสวัสดิการสังคม เช่น เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพ ทำให้รัฐมีภาระเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก

ในด้านสังคมและคุณภาพชีวิต หากพิจารณาจากดัชนีความพร้อมเพื่อการเกษียณ (Retirement Readiness Index: RRI) ในงานศึกษาของพรอนงค์ บุษราตระกูล และคณะ (2564) พบว่าประชาชนไทยมีระดับความมั่นคงทางการเงินอยู่ในระดับต่ำถึง

ปานกลางเท่านั้น ผลลัพธ์ดังกล่าวบ่งชี้ถึงข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของระบบการเงินและการออมในประเทศไทย ผู้สูงอายุจำนวนมากจะเผชิญกับความเสี่ยงทางการเงินโดยมีการออมไม่เพียงพอและอาจจำเป็นต้องพึ่งพาสวัสดิการภาครัฐหรือการสนับสนุนจากครอบครัวมากขึ้น นอกจากนี้ ปัญหาด้านสุขภาพและการดูแลผู้สูงอายุในระยะยาวก็จะทวีความรุนแรงและซับซ้อนขึ้น เนื่องจากระบบบริการสาธารณสุขที่มีอยู่อาจไม่เพียงพอต่อการรองรับจำนวนผู้สูงอายุที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น การวางแผนเชิงนโยบายเพื่อรับมือกับความท้าทายของสังคมสูงวัยจึงเป็นเรื่องเร่งด่วน ไม่เพียงเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการเงินของประเทศ แต่ยังรวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรไทยในระยะยาวอีกด้วย

ภูมิทัศน์การออมและการลงทุนของคนไทย

การออมและการลงทุนถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความมั่นคงทางการเงินในชีวิตของประชาชน โดยเฉพาะในสังคมสูงวัยที่ประชาชนมีอายุยืนยาวขึ้น และจำเป็นต้องบริหารจัดการเงินออมของตนเองให้เพียงพอสำหรับการดำรงชีพในบั้นปลาย อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ปัจจุบันชี้ให้เห็นว่าครัวเรือนไทยยังมีข้อจำกัดในการออมและการลงทุนอยู่หลายด้าน เช่น รูปแบบการออมและการลงทุนที่ยังจำกัด การขาดความรู้ทางการเงิน (Financial Literacy) รวมถึงข้อจำกัดเชิงนโยบายที่ยังไม่สามารถกระตุ้นให้เกิดการออมระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ปัจจุบันอัตราการออมเฉลี่ยของครัวเรือนไทยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 18.4 ของรายได้ (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2566) ซึ่งเป็นสัดส่วนที่เหลือนำมาใช้จ่ายต่อรายได้ที่สูงถึงร้อยละ 81.6 และมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 24.3 ในปี พ.ศ. 2556 (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2565-2566) แม้ว่าจะดูเหมือนเป็นตัวเลขที่ค่อนข้างสูง แต่เมื่อพิจารณาในระดับมหภาค อัตราการออมรวมของประเทศ (Gross Savings) ต่อ GDP อยู่ที่ร้อยละ 25.32 ในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งต่ำกว่าประเทศในกลุ่มรายได้ปานกลางระดับสูงด้วยกัน เช่น จีน (ร้อยละ 42.49) และอินโดนีเซีย (ร้อยละ 35.95) รวมถึงต่ำกว่าเวียดนาม (ร้อยละ 34.37) ซึ่งเป็นประเทศที่มีระดับรายได้ต่ำกว่าไทย (ดังตารางที่ 1.1) (World Bank, 2024)

ตารางที่ 1.1 อัตราการออมรวมต่อ GDP เปรียบเทียบรายประเทศ ปี ค.ศ. 2023

ประเทศ	กลุ่มรายได้ (World Bank)	อัตราการออมรวม (% ต่อ GDP)
จีน	รายได้ปานกลางระดับสูง	42.49
สิงคโปร์	รายได้สูง	40.8
อินโดนีเซีย	รายได้ปานกลางระดับสูง	35.95
เวียดนาม	รายได้ปานกลางระดับต่ำ	34.37
เกาหลีใต้	รายได้สูง	33.79
ญี่ปุ่น	รายได้สูง	29.98
ไทย	รายได้ปานกลางระดับสูง	25.32
มาเลเซีย	รายได้ปานกลางระดับสูง	23.85
ค่าเฉลี่ยโลก	-	23.44

ที่มา: World Bank, World Development Indicators (2024)

ข้อมูลข้างต้นนี้ สะท้อนถึงภาวะที่เรียกว่า “แก่ก่อนรวย” (Growing old before growing rich) โดยคนไทยส่วนใหญ่ไม่สามารถสะสมเงินออมได้ทันการณสำหรับชีวิตหลังเกษียณอายุ ส่งผลให้ผู้สูงวัยมีแนวโน้มเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงทางการเงิน และต้องพึ่งพาสวัสดิการรัฐหรือครอบครัวในอนาคต (อาชนัน เกาะไพบูลย์ และคณะ, 2564)

สำหรับรูปแบบการออมของคนไทยส่วนใหญ่ยังคงเน้นที่ความปลอดภัยและมีสภาพคล่องสูง สะท้อนจากข้อมูลที่บัญชีออมทรัพย์และเงินฝากประจำยังเป็นที่นิยมสูงสุด โดยมีสัดส่วนรวมกันกว่า 94.37% ของเงินฝากทั้งหมดในระบบธนาคาร (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2567) อย่างไรก็ตาม ภายใต้สภาพแวดล้อมของอัตราดอกเบี้ยต่ำและเงินเฟ้อที่เพิ่มสูงขึ้นในช่วงที่ผ่านมา ประชาชนจำนวนหนึ่งจึงเริ่มปรับเปลี่ยนพฤติกรรม หันไปลงทุนในสินทรัพย์ที่มีความเสี่ยงสูงกว่า เช่น หุ้นรายตัว (Individual Stocks) กองทุนรวม (Mutual Funds) และพันธบัตรรัฐบาล (Bonds) เพื่อเพิ่มผลตอบแทนที่เหนือกว่าเงินเฟ้อ ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มการกระจายการลงทุนที่หลากหลายมากขึ้น (ศุภณีย์วิจักกสิกร, 2565)

ด้านการลงทุน คราวเรือนไทยมีแนวโน้มลงทุนในกองทุนรวมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) และกองทุนรวมเพื่อการออม (SSF) ซึ่งได้รับแรงจูงใจจากสิทธิประโยชน์ทางภาษี ข้อมูลจากสมาคมบริษัทจัดการลงทุน (AIMC) ระบุว่า มูลค่าทรัพย์สินสุทธิ (NAV) ของอุตสาหกรรมกองทุนรวมไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2567